

## **Seguridad Alimentaria y Tenencia de la Tierra: Vínculo Fundamental Para Alcanzar la Autosuficiencia Alimentaria**

**Javier Molina**

Through a detailed examination of the schools of thought dealing with the issue of food security, the author describes how self-sufficiency in food production depends on a set of factors, of which land ownership and property rights are the most important. The lack or imprecise definition of property rights typically leads to the over-exploitation of the land and its resources, to falling investments in agriculture, and thus to a reduction in food production. The article includes an analysis of Nicaragua's agricultural sector. It concludes by identifying some of the legal features of land ownership which are necessary to stimulate agricultural production and achieve self-sufficiency in food production.

### **Introducción:**

A raíz del informe de la FAO presentado en Roma sobre producción agrícola y seguridad alimentaria en países en desarrollo, los medios de prensa locales han tratado de llamar la atención pública sobre el grave problema de desnutrición que afecta a la mayor parte de la población del país. Al analizar las causas de los altos niveles de desnutrición encontrados en casi el 70% de los nicaraguenses, todos coinciden en señalar la baja producción agrícola y más específi-

camente, la de alimentos como una de las principales causas.

Para alcanzar los niveles de producción agrícola que hagan posible garantizar la seguridad alimentaria de Nicaragua, se requiere de condiciones económicas, políticas y jurídicas que estimulen e induzcan a los agentes involucrados en la producción agropecuaria, a invertir y elevar la eficiencia productiva en la agricultura.

En este artículo se analiza cómo la seguridad en la tenencia de la tierra

incide en la producción de alimentos y por tanto, en el logro de la seguridad alimentaria del país. Para ello, se discuten dos enfoques distintos sobre el problema, los cuales han influenciado significativamente las políticas de desarrollo de organismos internacionales tales como el Banco Mundial y la FAO.

Con el propósito de explorar la validez de esas corrientes de pensamiento para el estudio del sector agrícola en Nicaragua, se analiza la situación actual de ese sector, a la luz de los paradigmas ofrecidos por esos enfoques. A modo de conclusión se identifican algunas de las condiciones jurídicas relativas a la tenencia de la tierra, necesarias para estimular la producción agrícola y alcanzar la auto-suficiencia en la producción de alimentos.

## **I. Seguridad Alimentaria: Conceptos Básicos**

El término «seguridad alimentaria» ha sido utilizado en diversos contextos con significados diferentes. Esto ha dificultado la tarea de los organismos internacionales, primero en ponerse de acuerdo sobre si existe un problema de seguridad alimentaria, y segundo, en discutir las dimensiones del problema y en llegar a un consenso sobre las posibles soluciones<sup>1</sup>. No obstante, el Banco Mundial ha popularizado una definición que ahora es utiliza-

da por la legislación sobre ayuda alimentaria del gobierno de los Estados Unidos. De acuerdo a esta definición, seguridad alimentaria es el acceso en todo momento de la población a una cantidad suficiente de alimentos, de modo que le permita tener una vida activa y saludable<sup>2</sup>.

Bajo esta definición, la inseguridad alimentaria ocurre cuando la población o sectores de ésta, carecen de acceso a suficientes cantidades de alimentos. De modo que aquellos países en donde existen importantes segmentos de la población que padecen de altos niveles de desnutrición, poseen un problema de seguridad alimentaria nacional.

La FAO ofrece una definición más amplia, según la cual la seguridad alimentaria debería de tener tres fines específicos:

- 1) asegurar la producción de alimentos en suficientes cantidades;
- 2) lograr el máximo de estabilidad en el suministro y distribución de alimentos; y

<sup>1</sup> Roberta Van Haften, «Food Security: A Review of the Concepts and an Update on the Realities in the AID-Assisted LAC Countries» LACTECH, Agriculture and Rural Development Technical Services Project, US Dept. of Agriculture, 1991.

<sup>2</sup> World Bank, «Poverty and Hunger», Washington DC, 1986.

3) garantizar el acceso a dichos alimentos a aquellos sectores que más lo necesiten<sup>3</sup>. De acuerdo a esta perspectiva, la disponibilidad de alimentos y la capacidad de adquirirlos, constituyen los dos elementos centrales de la seguridad alimentaria.

En términos generales, la seguridad alimentaria está asociada con el consumo de alimentos a nivel individual y la disponibilidad de alimentos a otros niveles (de hogar, regional y nacional). Un hogar con seguridad alimentaria es aquel que tiene acceso a una cantidad suficiente de alimentos para cada uno de sus miembros, de modo que éstos puedan tener una vida saludable, o por lo menos para que garanticen el consumo mínimo de alimentos por individuo. El mínimo está relacionado, entre otros factores con el tamaño del cuerpo, el peso, el sexo, el tipo de trabajo que realiza, y para las mujeres, con el embarazo y la lactancia<sup>4</sup>.

A nivel regional, el concepto refleja la disponibilidad de alimentos asegurada durante un período determinado para satisfacer las necesidades mínimas de los individuos a nivel de hogar. La seguridad alimentaria nacional incluye las dos primeras (de hogar y regional). Para entender el problema de la seguridad alimentaria es preciso reconocer que éste no depende sola-

mente de la capacidad de compra y recursos con que cuenta el individuo, sino también de otras variables, tales como el nivel de producción de alimentos y el sistema de suministros.

A nivel del hogar, la disponibilidad de alimentos depende de muchos factores. Estos incluyen la producción neta de alimentos (particularmente en el sector rural), el acceso a la tierra, al trabajo, al capital, al conocimiento, a la tecnología, y a las relaciones sociales de producción. Asimismo, los precios de los alimentos, el suministro de éstos en los mercados, el flujo de dinero en efectivo proveniente de las rentas, los salarios, la ganancia, y las transferencias de recursos del gobierno y de otras instituciones, condicionan la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Obviamente, un cambio adverso en cualquiera de esas variables, tendrá un efecto negativo en la seguridad alimentaria a nivel del hogar. Si tales cambios adversos son de carácter temporal y las estrategias de sobrevivencia fallan, ocurre un caso de inseguridad alimentaria transitoria.

Por otra parte, si estos cambios surgen de condiciones estructurales y

<sup>3</sup> FAO, «Potentials for Agricultural and Rural Development in Latin America and the Caribbean», Annex III, *Food Systems and Food Security*, Rome, 1988.

<sup>4</sup> Alamgir, M. y P. Arora, *Providing Food Security for All*, International Fund for Agricultural Development, New York University Press, 1991.

continúan por un período de tiempo prolongado, entonces se presenta una situación de inseguridad alimentaria crónica. Ambos casos deben ser objeto de políticas estatales que permitan prevenir y superar las posibles crisis en la seguridad alimentaria del país.

El acceso a los alimentos puede lograrse por medio de dos formas: a través del uso de la tierra (producción de auto-suficiencia) o por medio del ingreso (capacidad de compra). La utilización de la tierra es crucial, tanto para lograr la seguridad alimentaria como para obtener acceso a otros recursos incluyendo el poder político.

## **II. La Seguridad en la Tenencia de la Tierra y la Producción de Alimentos**

Si bien las causas de la seguridad alimentaria son múltiples y complejas, la seguridad en la tenencia de la tierra es un factor fundamental para estimular la producción agrícola (de alimentos) y por tanto, para lograr la seguridad alimentaria. La seguridad en la tenencia de la tierra constituye un incentivo fundamental para emplearla de manera sostenible y para invertir en la agricultura y en medidas de conservación ambiental. Esto último es de vital importancia para alcanzar la seguridad alimentaria, toda vez que la degradación ambiental es responsable en gran medida de los bajos rendi-

mientos en la producción de alimentos.

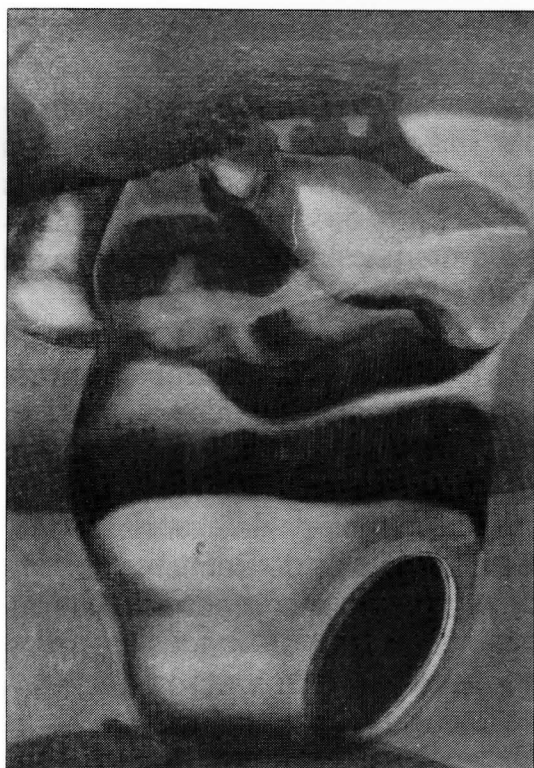
En la literatura sobre el tema existen dos grandes enfoques los cuales han influenciado de forma decisiva las políticas de desarrollo de los organismos internacionales en los países del Tercer Mundo.

El primero, que para efectos de identificación lo llamaremos «estructuralista», enfatiza la desigualdad en la tenencia de la tierra para explicar los bajos niveles en la producción de alimentos de los países en desarrollo. Esta escuela de pensamiento trata de mostrar cómo la concentración de las mejores tierras en manos de unos pocos terratenientes, obliga a los agricultores pequeños y de escasos recursos a asentarse en lotes pequeños en tierras marginales. Esto afecta directamente los patrones de uso de la tierra, las prácticas agrícolas y la preservación del medio ambiente<sup>5</sup>.

El segundo, que lo llamaremos «legalista», analiza la influencia de la seguridad en los derechos de propiedad sobre la producción de alimentos y en general, sobre el desarrollo de la agricultura. Esta perspectiva trata de mostrar de qué manera la seguridad en la tenencia de la tierra crea incentivos para invertir en la producción agrí-

---

<sup>5</sup> D.A. Atwood, «Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production», *World Development*, no.18, 1990, pg. 659-671.



*"Guaréceme II"*

cola y en medidas de conservación ambiental. Este último factor es vital, ya que tiene un efecto directo en la producción de alimentos, toda vez que la degradación del medio ambiente resulta en bajas cosechas, reduciendo así los volúmenes de alimentos producidos.

De acuerdo a este enfoque, la ausencia de derechos de propiedad o una definición poco precisa de éstos, usualmente conduce a la sobre-explotación de la tierra y de sus recursos, y por tanto, a una reducción en la producción de alimentos<sup>6</sup>. Si los dere-

chos de propiedad estuvieran claramente definidos y asignados, los agricultores tendrían todos los incentivos para invertir en la agricultura y en medidas para conservar la tierra y sus recursos. Por el contrario, la inseguridad en la tenencia de la tierra inhibe la inversión en la agricultura y retarda el desarrollo rural, disminuyendo así la producción de alimentos, incrementando la inseguridad alimentaria.

La situación actual del sector agrícola en Nicaragua parecería brindarle validez a esos argumentos. La incertidumbre en relación a la situación legal (derechos de propiedad no definidos) de tierras afectadas por la reforma agraria en la década pasada, ha contribuido a que cerca de 300,000 manzanas de tierra no estén siendo utilizadas productivamente. Las personas que ocupan actualmente esas tierras no tienen ningún documento legalmente inscrito que legitime esa ocupación (títulos de propiedad). Por tanto, no son sujeto de crédito y tampoco tienen muchos incentivos para invertir. La principal actividad económica en esas propiedades es la explotación intensiva de los recursos forestales, sin que ello vaya acompañado de planes de

<sup>6</sup> D. Wachter, «Farmland Degradation in Developing Countries: The Role of Property Rights and an Assessment of Land Titling as a Policy Intervention». Land Tenure Center Paper no. 145, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, 1992.

reforestación ni inversiones mínimas en esas tierras. De acuerdo a datos ofrecidos por la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias de Nicaragua (FENACOOOP)<sup>7</sup>, cerca de 20,000 familias están asentadas en esas tierras con una economía de subsistencia, basada en la producción a pequeña escala de granos básicos para autoconsumo y en la explotación indiscriminada de los recursos forestales (producción de leña).

Por otro lado, según los acuerdos de la Concertación de 1990, de las tierras afectadas por la reforma agraria e identificadas en una lista de propiedades, el 25% serían restituidas a sus propietarios. No obstante, al 30 de marzo de 1994, el 20% de esas propiedades en los rubros de café, ganado y algodón se encontraban en litigio entre los trabajadores y los propietarios<sup>8</sup>.

En los rubros de tabaco y banano, el 25% de las fincas suponen ser entregadas a los trabajadores por medio de un programa de privatización. Sin embargo, los beneficiarios potenciales de ese programa de privatización no han podido realizar las compras de esas propiedades, debido a que el 80% de éstas no están inscritas a nombre del Estado. Esta inscripción es un requisito para su transferencia. Como resultado, la mayor parte de esas tierras permanecen sub-utilizadas. Ni los trabajadores ni el Estado invierten en ellas. Por el contrario,

estas tierras están siendo depredadas fundamentalmente a través de la producción de leña. No existe seguridad sobre quien finalmente va a quedarse con ellas. Esto infringe un costo doble a la recuperación económica del país:

- 1) estas propiedades no están contribuyendo significativamente a incrementar la producción agropecuaria.
- 2) el deterioro creciente de las mismas, tanto la infraestructura como la tierra y sus recursos eleva el costo de futuras inversiones.

Si bien la concentración de la tierra en manos de grandes terratenientes ha sido un obstáculo para lograr mayores niveles de producción y eficiencia económica en la producción de alimentos, en la situación actual del sector agrícola el problema de inseguridad en la propiedad parece tener mayor relevancia. En alguna medida, la reforma agraria de la década de los ochentas transformó las estructuras de tenencia de la tierra. Esas transformaciones violentaron el sistema de derechos de propiedad, creando un

---

<sup>7</sup> Entrevista con Ariel Bucardo, Secretario General de la FENACOOOP, Managua 29 de abril, 1994.

<sup>8</sup> Entrevista con Edgardo García, Secretario General de la Asociación de Trabajadores del Campo. Managua, 28 de abril 1994.

amplio sector en el campo, cuyos derechos no son claramente reconocidos ni respetados. El costo de esta situación para el desarrollo de la agricultura en el país es evidente.

### III. Definiendo los derechos de propiedad

Los derechos de propiedad hacen referencia a la facultad de los individuos o de un grupo de individuos de utilizar la tierra y sus recursos. El concepto incluye no sólo el término legal de acceso a la propiedad, sino también las normas sociales y los derechos informales sobre la tierra. Algo común en sociedades tradicionales es donde el Estado no ha tratado o no ha sido capaz de registrar y legalizar los derechos comunales ancestrales<sup>9</sup>.

Los derechos de propiedad seguros son esenciales para el funcionamiento de la economía. La definición clara de éstos, junto a la capacidad de hacer uso de ellos son un pre-requisito para el surgimiento del mercado. Solamente cuando los productores son capaces de disfrutar el producto de su trabajo y cuando los consumidores pueden poseer y deshacerse con seguridad de los bienes demandados, resulta atractivo y posible para los agentes económicos involucrarse en actividades de mercado.

La evidencia de la posesión de derechos de propiedad la brindan los

títulos de propiedad. Aunque algunos autores se refieren a ellos como sinónimo de derechos de propiedad (formales o informales), una definición muy generalizada se refiere a un documento legal que constituye la evidencia de los derechos de una persona sobre una determinada propiedad<sup>10</sup>. De modo que el aspecto central de los títulos de propiedad es que evidencia y certifica derechos sobre un bien determinado.

Al igual que los títulos de propiedad, la titulación de tierras es de relevancia para el desarrollo de la agricultura. Existen varias interpretaciones de este concepto. Algunos lo entienden como el acto de asignar derechos (formales o informales) sobre la tierra. Otros, como dar reconocimiento legal a derechos ya existentes o recién otorgados, usualmente con el propósito de inscribir ante el Registro de la Propiedad tales derechos (inscripción de títulos de propiedad). Este tipo de titulación es apropiada en situaciones en las que los derechos comunales ancestrales son transformados en derechos formales legales, o en situaciones en donde el Estado extiende títulos de propiedad a colonos asentados

---

<sup>9</sup> T. Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>10</sup> P.F. Dale y J.D. MaLaughlin, *Land Information Management*, Oxford: Clarendon Press, 1988.

en tierras públicas. En general, la titulación de tierras busca no sólo incrementar la seguridad en la tenencia de la tierra, sino también mejorar y asegurar el acceso al crédito e impulsar el desarrollo del mercado de tierras.

Los derechos de propiedad claramente definidos y asignados generan incentivos específicos para invertir en la agricultura y en medidas conservacionistas, tales como el incremento de los volúmenes de producción o elevar el valor de la tierra como capital. Para que este tipo de incentivo funcione, es preciso que los derechos de propiedad sean transferibles, (ya sea por medio de compra/venta, donación, herencia, etc.) y que sea posible obtener un ingreso de los mismos, toda vez que el valor de la tierra sólo es realizable a través de la venta o alquiler.

Por otro lado, la producción agrícola requiere de capital y de acceso al crédito. A fin de lograr lo último, los agricultores deben estar en condiciones de emplear sus tierras como garantía de crédito, lo que significa que éstos tienen que poseer derechos de propiedad definidos, seguridad en ellos y el reconocimiento legal de los mismos, a través de un título de propiedad. En ese sentido, los títulos legales de propiedad tienden a incrementar la demanda de crédito por parte de los agricultores a la vez que la oferta del mismo al fortalecer la seguridad en la

propiedad. Seguridad en la tenencia de la tierra aumenta las expectativas del propietario de recibir los beneficios de su inversión en el futuro, incrementando así su interés en invertir y por tanto, su demanda de crédito.

La reforma agraria en Nicaragua distribuyó sin duda alguna una área importante de las tierras agrícolas del país. Sin embargo, esta distribución de tierras no fue acompañada de una titulación de con títulos definitivos<sup>11</sup>. Es decir, esos títulos no otorgaban derechos plenos de propiedad y en muchos casos no fueron inscritos en el Registro de la Propiedad. A ello se suma el hecho que algunas de las tierras que fueron afectadas por la reforma agraria, no fueron legalmente confiscadas e inscritas a nombre del Estado.

En el período comprendido entre 1991 y 1992, el gobierno distribuyó tierras en la zona de Waslala en respuesta a presiones políticas y sociales en esa región. Esta distribución no se realizó de acuerdo a los procedimientos legales establecidos para la transferencia e inscripción de los derechos de propiedad. Por el contrario, se extendieron títulos agrarios de forma arbitraria, lo que agravó aún más el

---

<sup>11</sup> La diferencia entre un título de reforma agraria y un título de propiedad definitivo radica en que el primero asigna solamente derechos de usufructo de la tierra. Así, el beneficiario puede trabajar la tierra, pero no puede venderla, hipotecarla, transpasarla, etc.



«desorden jurídico» en un amplio sector del área reformada.

Como resultado, hoy existe una situación de «desorden legal» en un sector de la agricultura del país. Muchos beneficiarios no tienen un título de propiedad y por tanto no son sujeto de crédito. En otros casos, el dueño de la propiedad afectada por la reforma agraria es aún el propietario legítimo (de acuerdo al Registro de la Propiedad), pero no puede hacer uso de sus derechos ya que otros ocupan esas tierras basados solamente en una car-

ta de asignación extendida por el MIDINRA.

Actualmente el INRA está desarrollando un programa de titulación de tierras orientado a «ordenar legalmente» el sector reformado. Hasta el mes de enero de 1994, la distribución de títulos había logrado lo siguiente:

El rasgo central de este programa de titulación es que otorga títulos definitivos, es decir, establece derechos de propiedad que son heredables, vendibles, y traspasables. Este esfuerzo de «ordenamiento legal», al-

	No. de títulos	Area (mzs.)
Individuales	8,383	411,297.63
Cooperativas	1,999	480,733.07
Total <sup>12</sup>	10,382	892,030.70

canzó en 1993 un total de 1,289 propiedades. Parte de las propiedades afectadas por el Decreto 88 de 1990 aún no han sido «ordenadas», eso es, legalizar los derechos de los ocupantes actuales de las mismas.

Lo anterior ilustra un poco la situación de un importante porcentaje del sector agrícola en lo referente a la seguridad en la tenencia de la tierra y

más específicamente, en los derechos de propiedad expresados en títulos definitivos. Ello implica no sólo poseer un título, sino también tener las garantías para hacer uso de esos derechos.

<sup>12</sup> Fuente: «Propiedad Agraria en el Período de Transición», Taller de Coordinación INRA-OOT/MIFIN-PGJ, Managua, Febrero 15, 1994.

Si bien no existen datos exactos que muestren el impacto directo de este problema en la producción agropecuaria, no es difícil suponerlo, basado en los índices de producción de los últimos ciclos agrícolas.

## **V. Conclusión**

Aunque el logro de la seguridad alimentaria depende de un conjunto de factores, el acceso a la tierra y la seguridad en los derechos de propiedad son factores fundamentales para crear los incentivos necesarios para invertir en la agricultura. La ausencia o la definición imprecisa de los derechos de propiedad, usualmente conduce a la sobre-explotación de la tierra y de sus recursos, a la no inversión en la agricultura y por tanto, a una reduc-

ción de la producción de alimentos. Solamente cuando existen derechos de propiedad claramente definidos y respetados, se generan los incentivos necesarios para invertir en la agricultura y en la conservación de los recursos naturales.

En Nicaragua, la inseguridad en la tenencia de la tierra y la falta de garantías en los derechos de propiedad ha afectado a un importante segmento del sector agrícola. Ello ha inhibido en cierta medida la inversión y por tanto, el desarrollo de la agricultura incidiendo negativamente en la seguridad alimentaria del país. Alcanzar la seguridad alimenticia es una meta de todo gobierno y la base para el desarrollo nacional. Para lograr esas metas en Nicaragua se requiere primero brindar seguridad en la tenencia de la tierra y garantías en los derechos de propiedad. □